Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto

2.10.2024

VN/1/2024
VN/1/2024-TEM-91

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijalausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 85/2024 vp)

Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitteena on edistää paikallisen sopimisen mahdollisuuksia. Tämä tapahtuu kahden kokonaisuuden kautta:

1) mahdollisuuksia sopia työnantajakohtaisella työehtosopimuksella laista poiketen laajennetaan ja

2) toimialakohtaiseen työehtosopimukseen sisältyvät paikallisen sopimisen mahdollisuudet laajenevat.

Paikallisen sopimisen mahdollistaminen luottamusmiehen puuttuessa

Ehdotetun sääntelyn mukaan mahdollistettaisiin paikallinen sopiminen normaalisitovassa työehtosopimuksessa paikallisen sopimuksen osapuoleksi edellytetyn luottamusmiehen puuttuessa. Tämän arvioidaan olevan keskeisintä esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta.

Valtakunnallisissa työehtosopimuksissa on enenevässä määrin kelpuutettu työpaikan osapuolet tekemään paikallisia sopimuksia jostakin asiasta tai poikkeamaan työehtosopimuksella sovitusta lähtökohdasta. Työehtosopimusosapuolilla on oikeus määritellä, minkälaisin edellytyksin paikallisia sopimuksia voidaan tehdä. Varsin usein paikallisen sopimuksen voivat työehtosopimuksen mukaan tehdä työnantaja ja luottamusmies. Luottamusmiehen puuttuminen estää paikallisen sopimuksen tekemisen, jos työehtosopimuksessa ei ole sovittu mitään vaihtoehtoista tapaa paikallisen sopimuksen tekemiselle.

Esityksessä ehdotetaan mallia, jossa normaalisitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopimus tehdään lähtökohtaisesti työehtosopimuksen edellyttämien sopijapuolten välillä. Jos työehtosopimuksessa edellytetään sopijapuoleksi henkilöstön puolelta luottamusmiestä, ja henkilöstö on tällaisen valinnut, sopimus tehtäisiin luottamusmiehen kanssa. Jos luottamusmiestä ei ole, eikä työehtosopimuksessa ole sovittu vaihtoehtoisesta tasapuoliset sopimisedellytykset turvaavasta menettelystä, kuinka sopimus tehdään luottamusmiehen puuttuessa, voitaisiin soveltaa laissa säädettyä vaihtoehtoista tapaa eli tehdä paikallinen sopimus luottamusvaltuutetun kanssa. Kysymys olisi viimesijaisesta säännöksestä, jota sovellettaisiin tilanteessa, jossa työpaikalla ei ole valittu työehtosopimuksessa tarkoitettua luottamusmiestä eikä työehtosopimuksessa ole määritelty vaihtoehtoista tapaa tehdä paikallinen sopimus tällaisen edustajan puuttuessa. Työehtosopimuksessa on voitu sopia menettelymääräyksinä muustakin kuin paikallisen sopimuksen osapuolesta. Näitä menettelymääräyksiä olisi noudatettava tehtäessä paikallista sopimusta sanotussa tilanteessa. Samanlaista mallia ehdotetaan myös yleissitovan kentän osalta.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address** Työ- ja elinkeinoministeriö	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

Tasapuolisia neuvotteluedellytyksiä turvattaisiin erityissäännöksillä. Työsopimuslaissa säädetyn luottamusvaltuutetun kykyä toimia henkilöstön edustajana paikallisia sopimuksia neuvoteltaessa parannettaisiin siten, että työnantajan olisi edistettävä tämän osaamiseen ja työpaikan toimintaympäristön tuntemukseen liittyviä valmiuksia siinä määrin kuin se on tarpeen henkilöstön edustajan tehtävän hoitamiseksi. Tehtäessä paikallinen sopimus työehtosopimuksesta poiketen lain nojalla luottamusvaltuutetun kanssa työnantajan olisi annettava luottamusvaltuutetulle sopimuksen tekemiseksi tarpeelliset tiedot sekä riittävä harkinta-aika sopimusta neuvotellessa ja tilaisuus käsitellä sopimuksen merkitystä yhdessä henkilöstön kanssa. Luottamusvaltuutettu olisi siten oikeutettu järjestämään esimerkiksi tilaisuuden, jossa sopimusluonnosta käsitellään henkilöstön kesken. Lain nojalla luottamusvaltuutetun kanssa tehty paikallinen sopimus olisi sen kestosta riippumatta puolin ja toisin irtisanottavissa kolmen kuukauden irtisanomisaikaa noudattaen, jollei työehtosopimuksesta muuta johtuisi tai paikallisessa sopimuksessa olisi sovittu lyhyemmästä irtisanomisajasta. Irtisanomismahdollisuus on tärkeä osa luottamusvaltuutetun ja henkilöstön suojaa, jos tehty sopimus ei olisi syntynyt asianmukaisissa olosuhteissa.

Työehtosopimuksiin perustuvat paikalliset sopimukset voivat saada työehtosopimuksen oikeusvaikutukset. Tämä merkitsee sitä, että sopimuksiin liittyy työehtosopimuslain mukainen valvontavelvollisuus ja sopimusta koskevat riitaisuudet ratkaistaan työtuomioistuimessa. Jos paikallinen sopimus tehtäisiin työehtosopimuksessa edellytetyn luottamusmiehen puuttuessa laissa säädetyssä menettelyssä, paikalliseen sopimukseen ei liittyisi työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia.

Perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa turvattuun yhdistymisvapauteen liittyy olennaisena osana kollektiivisten sopijaosapuolten oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin ja vapaus solmia työehtosopimuksia. Työehtosopimusosapuolten sopimusautonomia ei ole kuitenkaan täydellinen.

Ehdotettu malli kunnioittaa lähtökohtaisesti työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaa, koska laissa säädettyä tapaa sovellettaisiin vasta viimesijaisena vaihtoehtona. Sääntelyssä ei velvoitettaisi työehtosopimusosapuolia sopimaan menettelyistä tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaamiseksi. Tällaiset menettelyt voisivat sisältää erilaisia elementtejä, ja niistä sopiminen ja niiden sisältö olisivat työehtosopimusosapuolten sopimusautonomian piirissä. Ehdotuksen ei tältä osin arvioida olevan ongelmallinen työehtosopimusosapuolten sopimusautonomian kannalta. Ehdotetuilla säännöksillä ei myöskään puututtaisi työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaan siltä osin kuin on kyse paikallisen sopimisen valtuutusten antamisesta ylipäätään tai niiden sisällöstä muilta osin.

Ehdotettujen säännösten voidaan arvioida puuttuvan jossakin määrin työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaan. Näin olisi siltä osin kuin niillä sivuutetaan työehtosopimusosapuolten sopima henkilöstön edustusta paikallisen sopimuksen tekemisessä koskeva määräys. Työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaan puuttuminen merkitsee rajoitusta perusoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Tästä syystä ehdotusta on arvioitu perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta.

Ehdotetulle sääntelylle arvioidaan olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet tasapuolisten sopimisedellytyksien turvaamiseksi ja siten paikallisen sopimisen tasapuolisten hyödyntämismahdollisuuksien edistämiseksi ja yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamiseksi. Paikallisen sopimisen mahdollistavat lausekkeet ovat yleisiä, ja usein niissä edellytetään sopijapuoleksi luottamusmiestä. Henkilöstö ei ole kaikilla työpaikoilla valinnut luottamusmiestä. Lähes puolessa järjestäytyneistä yrityksistä ei ole valittu työehtosopimuksessa tarkoitettua luottamusmiestä. Vallitseva tilanne työelämässä on johtanut siihen, että työehtosopimukset kohtelevat työpaikkoja eri tavoin riippuen siitä, onko henkilöstö valinnut luottamusmiestä vai ei. Kysymys on jossakin määrin sattumanvaraisesta seikasta. Kysymys voi olla myös siitä, että järjestäytyneen työnantajan palveluksessa olevat työntekijät ovat järjestäytymättömiä, jolloin nämä eivät edes voi valita keskuudestaan luottamusmiestä. Tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaaminen arvioidaan hyväksyttäväksi perusteeksi rajoittaa jossain määrin työehtosopimusosapuolten vapautta sopia paikallisen sopimisen määräyksistä.

Ehdotetut muutokset katsotaan tarkoituksenmukaiseksi tavaksi saattaa normaalisitovuuskenttä ja yleissitovuuskenttä samaan asemaan. Esitystä valmisteltaessa arvioitiin yhtenä vaihtoehtona toteuttaa muutoksia vain yleissitovuuskenttää koskien. Tällöin olisi kuitenkin ajauduttu helposti tilanteeseen, jossa paikallisen sopimisen mahdollisuudet olisivat muodostuneet yleissitovuuskentässä laajemmiksi kuin normaalisitovuuskentässä. Tämä olisi synnyttänyt työnantajille kannusteita irtautua työnantajaliitoista, mikä ei olisi työmarkkinajärjestelmän kokonaisuudelle eduksi.

Ehdotettava sääntely arvioidaan välttämättömäksi edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Sääntelyn arvioidaan täyttävän myös oikeasuhtaisuuden vaatimuksen. Sopimusautonomiaa kunnioitettaisiin mahdollisimman pitkälle, ja ehdotukseen sisältyy henkilöstön asemaa turvaavia säännöksiä. Ehdotuksen mukaan säädettäisiin täsmälliset ja tarkkarajaiset säännökset siitä, milloin työehtosopimuksessa edellytetystä neuvotteluosapuolesta voidaan poiketa ja millaisilla edellytyksillä paikallinen sopimus tällöin voidaan tehdä.

Työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaan puututtaisiin viimesijaisella säännöksellä, jonka soveltumiseen nämä voivat itse vaikuttaa. Jos työehtosopimuksessa sovitaan vaihtoehtoiset tavat tehdä paikallisia sopimuksia henkilöstön edustajan puuttuessa, ehdotettu sääntely ei tulisi sovellettavaksi.

Paikallisen sopimisen valtuutukset neuvotellaan työehtosopimukseen työmarkkinaosapuolten kesken. Tämä turvaa lähtökohtaisesti sitä, että valtuutukset ovat asianmukaisia ja tasapainoisia. Sääntelyyn ehdotetaan otettavaksi työntekijöiden asemaa turvaavat takeet. Ehdotukseen sisältyy henkilöstön asemaa turvaavia menettelytapoja, tietojensaantia, luottamusvaltuutetun valmiuksia ja sopimuksen irtisanomismahdollisuutta koskevia vaatimuksia.

ILOn sopimuksessa nro 135 ja valvontakäytännössä hyväksytään myös muut ammattiliitoista erillään olevat henkilöstön valitsemat edustajat kuin luottamusmiehet, jollaisia voivat olla luottamusvaltuutetut. ILOn valvontakäytännössä kollektiivista neuvottelua ei ole rajattu vain ammattijärjestöjen oikeudeksi. Yleissopimuksessa nro 154 todetaan, että kansallisesti voidaan säätää siitä, että työehtosopimusneuvottelut voivat koskea myös yrityksen työntekijöiden kansallisen lainsäädännön tai työehtosopimusten määräysten mukaisesti vapaasti valitsemien edustajien kanssa käytäviä neuvotteluja. Tällöin on asianmukaisesti varmistettava, ettei näiden edustajien olemassaoloa käytetä heikentämään asianomaisten työntekijäjärjestöjen asemaa. Luottamusmiestä sopijapuolena koskevan määräyksen ohittamisen ei arvioida olevan ongelmallinen ILOn sopimusten kannalta siltä osin kuin paikallinen sopiminen mahdollistetaan luottamusvaltuutetun kanssa tilanteessa, jossa luottamusmiestä ei ole.

Paikallisen sopimisen mahdollisuudet ja henkilöstön edustus yleissitovassa kentässä

Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa myös järjestäytymättömillä työpaikoilla saisi soveltaa yleissitovan työehtosopimuksen paikalliseen sopimiseen kelpuuttavia määräyksiä. Työlainsäädäntöön sisältyvät paikallisen sopimisen kiellot, joiden mukaan järjestäytymättömällä työpaikalla ei saa soveltaa niitä työehtosopimuksen määräyksiä, joilla poiketaan laista ja jotka edellyttävät paikallista sopimista, poistettaisiin. Kiellot koskevat poikkeamista työlainsäädännön semidispositiivisista säännöksistä. Paikallisen sopimisen kiellot ovat asettaneet järjestäytyneet ja järjestäytymättömät työpaikat eriarvoiseen asemaan. Paikallisen sopimisen kiellot merkitsevät käytännössä sitä, että järjestäytymättömät työnantajat eivät saa hyväkseen sellaisia työnantajan kannalta edullisia ratkaisuja, joista järjestäytyneessä kentässä on paikallisesti sovittu. Muutokset laajentaisivat paikallisen sopimisen mahdollisuuksia yleissitovuuskentässä.

Esityksessä ehdotettujen säännösten mukaan yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvassa paikallisessa sopimisessa turvattaisiin neuvottelu- ja sopimistasapainoa. Paikallisessa sopimisessa olisi noudatettava työehtosopimuksen osapuolia ja menettelytapoja koskevia määräyksiä. Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopimus olisi tehtävä yleissitovan työehtosopimuksen valtuutuksen rajoissa ja siinä edellytettyjen osapuolten ja menettelytapojen mukaisesti. Jos sopijapuoleksi edellytettäisiin työehtosopimuksessa luottamusmiestä, olisi sopimus tehtävä luottamusmiehen kanssa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että yleissitovuuskentässä niillä työntekijöillä, jotka eivät ole työehtosopimukseen sitoutuneen työntekijäyhdistyksen jäseniä, olisi oikeus enemmistöpäätöksin valita luottamusmiehen rinnalle luottamusvaltuutettu edustamaan heitä paikallista sopimusta koskevissa kysymyksissä. Yleissitovuuskentän osalta ehdotetaan myös edellä kuvattua sääntelyä siitä, että työehtosopimuksessa sopijapuoleksi edellytetyn luottamusmiehen puuttuessa paikallisen sopimuksen voisi tehdä luottamusvaltuutetun kanssa.

Ehdotuksessa turvattaisiin luottamusmiehen ensisijainen oikeus edustaa työntekijöitä paikallisen sopimuksen tekemisessä ILOn sopimusjärjestelmässä edellytetyllä tavalla. Järjestäytymättömille työntekijöille ja toiseen ammattiliittoon kuuluville työntekijöille mahdollistettaisiin kuitenkin oikeus valita luottamusvaltuutettu edustamaan heitä paikallista sopimusta koskevissa kysymyksissä. Edellä kuvatulla tavalla ILOn yleissopimuksessa nro 135 tunnustetaan työntekijöiden valitsemat muut edustajat kuin luottamusmiehet ja hyväksytään näiden toiminen työpaikalla rinnakkain luottamusmiesten kanssa.

Yleissitovuuskenttää koskevien ehdotusten ei arvioida olevan ongelmallisia perustuslain tai kansainvälisten velvoitteiden kannalta.

Muut ehdotukset

Voimassa olevaan työlainsäädäntöön sisältyy säännöksiä, joiden mukaan monista asioista saadaan sopia laista poiketen valtakunnallisella työehtosopimuksella valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäyhdistysten kesken. Esityksessä ehdotetaan asianomaisia säännöksiä muutettavaksi siten, että jatkossa myös työnantajakohtaisella työehtosopimuksella voisi sopia toisin niistä asioista, joista nykyisin

voidaan sopia valtakunnallisella työehtosopimuksella. Työnantajakohtaisten työehtosopimusten voidaan katsoa olevan paikallista sopimista ainakin laajassa merkityksessä, joten ehdotettu muutos merkitsee paikallisten sopimismahdollisuuksien laajenemista. Lisäksi työntekijäpuolta edustavana sopijapuolena voisi jatkossa olla myös valtakunnallisen työntekijäyhdistyksen jäsenyhdistys (esimerkiksi yhdistysmuotoinen ammattiosasto).

Esityksessä ehdotetaan säännöstä, jolla pyritään ennalta ehkäisemään niin sanottujen keltaisten työehtosopimusten esiintyvyyttä. Keltainen työehtosopimus on keinotekoinen järjestely, jossa työehtosopimuksen sopijapuolena oleva työntekijäyhdistys ei aidosti edusta työntekijöitä, vaan tosiasiassa yhdistys toimii työnantajayrityksen intressissä. Tällaiset sopimukset eivät nykyisinkään ole työehtosopimuslain 1 §:ssä tarkoitettuja työehtosopimuksia, koska työntekijäyhdistyksen varsinaisena tarkoituksena ei ole työntekijöiden etujen valvominen työsuhteissa. Työehtosopimuslakiin ehdotetaan kuitenkin lisäystä, jonka perusteella tämän tyyppisten järjestelyiden kielto ilmenisi nykyistä selkeämmin laista. Lisäyksen mukaan yhdistyksen tarkoitusta arvioitaessa huomioitaisiin yhdistyksen muodollisen tarkoituksen lisäksi yhdistyksen tosiasialliset päämäärät ja toiminta. Muutoksen tarkoituksena on varmistaa, että työehtosopimuksina pidetään vain sellaisia sopimuksia, joissa sopijapuolet aidosti edustavat työnantaja- ja työntekijäpuolta.

Työnantajakohtaisten sopimusten mahdollistamisen laajemmin edellä kuvatulla tavalla ei arvioida olevan ongelmallista perustuslain tai Suomen kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta. Työehtosopimuslain 1 §:ään ehdotettavalla muutoksella turvattaisiin ILOn yleissopimuksen nro 98 määräysten toteuttamista siltä osin kuin ne koskevat niin sanottujen keltaisten yhdistysten torjumista.

Paikallisten sopimusten valvontaa yleissitovassa kentässä vahvistettaisiin. Jos paikallisella sopimuksella ei ole työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia, työsuojeluviranomainen toimisi valvovana viranomaisena siltä osin kuin kysymys liittyy työlainsäädännön tai yleissitovan työehtosopimuksen noudattamiseen. Työsuojeluviranomaisen valvontatehtävä koskisi sitä, onko paikallinen sopimus tehty työsopimuslaissa edellytetyllä tavalla sekä yleissitovassa työehtosopimuksessa annetun valtuutuksen rajoissa ja siinä edellytettyjen menettelytapojen mukaisesti. Lisäksi työsuojeluviranomainen valvoisi yleissitovan työehtosopimuksen nojalla tehtyjen paikallisten sopimusten sisältöä ja noudattamista.

Yleissitovan työehtosopimuksen nojalla henkilöstön edustajan kanssa tehty paikallinen sopimus olisi toimitettava työsuojeluviranomaiselle. Toimittamisvelvollisuuden tehosteena olisi työsuojeluviranomaisen määräämä laiminlyöntimaksu.

Ehdotettavalle laiminlyöntimaksulle arvioidaan olevan painava yhteiskunnallinen tarve työsuojeluviranomaisen paikallisiin sopimuksiin kohdistuvan valvonnan mahdollistamiseksi ja valvonnan kohdistamiseksi. Valvonnalla turvataan viime kädessä työntekijän suojelun periaatteen toteutumista paikallisten sopimusten tekemisessä. Laiminlyöntimaksun ja sen suuruuden perusteista sekä oikeusturvasta ja täytäntöönpanosta säädettäisiin täsmällisesti lailla. Ehdotettu laiminlyöntimaksu soveltuisi, jos laiminlyönti johtuisi tahallisuudesta tai tuottamuksesta. Laiminlyöntimaksun arvioidaan olevan perusteltu ja oikeasuhtainen keino tavoitteen saavuttamiseksi eli paikallisen sopimuksen toimittamisvelvollisuuden tehostamiseksi. Riittävän tuntuvan laiminlyöntimaksun arvioidaan tehokkaimmin ennalta ehkäisevän laiminlyöntejä. Voimassa olevan lain mukaisen asiakirjan toimittamisvelvollisuuden ja sen tehosteeksi asetettavan uhkasakon ei arvioida sellaisenaan olevan riittävän tehokas keino ottaen huomioon se, että laiminlyönnit tulevat työsuojeluviranomaisen tietoon vain satunnaisesti, jolloin työnantaja voisi pitkäänkin laiminlyödä velvollisuuttaan ilman pelkoa todennäköisistä seuraamuksista.

Laati
Erityisasiantuntija Johanna Ylitepsa